

Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué*

Beitrag zum 6. Wirtschaftspolitischen Symposium
der Herbert Giersch Stiftung
in Zusammenarbeit mit
Council on Public Policy, IW Köln und DIHK
am 8. Juli 2008 in Berlin

Thema:
Gesetzliche Mindestlöhne, Tarifautonomie und Politik:
Verträgt sich das?

1 Eine ordnungspolitische Grundfrage

Wer über die Wirkung von Mindestlöhnen streitet, der tut dies fast immer mit Blick auf die unmittelbaren Beschäftigungseffekte. Die einen sagen, der gesetzliche Mindestlohn koste massiv Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich. Die anderen sagen, er tue dies nicht. Der Streit geht um theoretische Modelle und empirische Evidenz. So auch heute bei dieser Tagung.

Dieser Streit ist nötig und richtig. Aber egal wie er ausgeht, erschöpft er das Thema noch lange nicht. Beim gesetzlichen Mindestlohn geht es nämlich um eine weit grundlegendere Frage des Wirtschaftssystems, die sich nicht einfach auf ein Schema von Nachfrage- und Angebotskurven oder auf geschätzte Elastizitäten reduzieren lässt.

Altmodisch formuliert geht es um eine Grundfrage der Ordnungspolitik, und die lautet: Wie wirken Tarifautonomie und gesetzlicher Mindestlohn zusammen? Und damit: Wie beeinflusst ein gesetzlicher Mindestlohn das Verhalten der Tarifpartner und wie deren Verhalten wiederum den gesetzlichen Mindestlohn? Welche langfristigen

* Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Internationale Wirtschaft, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg. Tel: 0391-67-18804. Email: paque@ovgu.de.

Rückwirkungen hat dies auf Lohnniveau und Lohnstruktur? Und erst dann: Wie wirkt sich all dies auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit aus? Es geht also letztlich darum, wie sich ein gesetzlicher Mindestlohn in das Gefüge der tariflichen Lohnbildung einpasst und wie er es möglicherweise verändert.

Diese Themen entziehen sich dem Zugriff einfacher statischer Theorie. Sie liegen auch außerhalb der Reichweite jener ökonometrischen Evidenz, die zwangsläufig eine gewisse Strukturkonstanz unterstellen muss, wenn sie Erfahrungsepisoden für kleine Teile des Arbeitsmarkts in Deutschland auswertet oder auf Studien für andere Länder mit Mindestlöhnen zurückgreift. Vor allem der beliebte Verweis auf die Erfahrung mit Mindestlöhnen in den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich ist fragwürdig. Denn beide Länder haben am Arbeitsmarkt vieles von dem nicht, was Deutschland hat: Tarifautonomie, Flächentarifvertrag, starke Gewerkschaften, starke Arbeitgeberverbände, massive Regulierungen. Und jene Länder, die wie Deutschland eben dies oder ähnliches haben – von Schweden und Dänemark bis zu Österreich und der Schweiz –, die haben (oder hatten bisher) genau wie Deutschland keinen gesetzlichen Mindestlohn. Ist dies wirklich Zufall? Oder weiß man dort um die Gefahren einer Mischung von Tarifautonomie und gesetzlichem Mindestlohn?

2 Die Gefahren eines Mischsystems

Die Gefahren zeigen sich schnell, wenn man einmal konkret darüber nachdenkt, wie ein gesetzlicher Mindestlohn hierzulande überhaupt festgelegt und umgesetzt werden könnte. Naheliegend wäre das Modell einer Lohnkommission – im Vereinigten Königreich heißt sie „Low Pay Commission“ –, die einmal jährlich für die Bundesregierung eine Empfehlung zur Anpassung des Mindestlohnes ausspricht. Diese Empfehlung wird zur Grundlage einer intensiven politischen Diskussion, die in einer Entscheidung zunächst des Kabinetts und dann des Bundestags mündet.

Am Ende des Prozesses steht ein politisches Eckdatum, sagen wir: eine Erhöhung des Mindestlohns um 4 %. Diese wird im Einzelfall eine Vielzahl von wirtschaftlichen und politischen Überlegungen widerspiegeln, z. B. Prognosen für die Inflation (vielleicht 2 %) und das Produktivitätswachstum (vielleicht 1,5 %) sowie eine politische Zielgröße (vielleicht 0,5 %), die wie auch immer im einzelnen begründet wird, etwa

mit einer Vorstellung sozialer Verteilungsgerechtigkeit. Allerspätestens mit dem Bundstagsbeschluss ist die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns als lohnpolitisches Eckdatum in der Welt. Im Vereinigten Königreich geschieht dies zumeist im letzten Quartal des Jahres, und zwar mit bemerkenswert wenig politischem Aufruhr. Warum? Weil es auf den britischen Inseln längst keine großen, politisch bedeutenden Tarifrunden für Industriebranchen mehr gibt, wie sie in Deutschland üblich sind und bleiben.

Ein Mindestlohn-Szenario für Deutschland sähe deshalb ganz anders aus. Im Vorfeld der Entscheidung würde intensiv öffentlich diskutiert, und alle wesentlichen bundespolitischen Akteure wären daran beteiligt, einschließlich der Dachverbände der Tarifparteien. Der Vergleich mit anderen tarifähnlichen Anpassungsdebatten der Politik liegt nahe: Besoldung der Beamten, Altersbezüge der Rentner, Diäten der Parlamentarier – alles heiße politische Eisen mit oft giftigen öffentlichen Kontroversen. Dabei sind diese Debatten in ihrer ökonomischen Tragweite wahrscheinlich noch harmloser als eine Diskussion um die Anpassung des Mindestlohns jemals wäre. Warum? Weil Beamtenbesoldung, Renten und Diäten nicht per Gesetz in die künftige Tarifgestaltung der Privatwirtschaft eingreifen, sondern nur nachholen, was die Tarifentwicklung vorgegeben hat. Bei gesetzlichen Mindestlöhnen wäre dies anders: Sie setzen unweigerlich ein Eckdatum auch für jede künftige Tarifverhandlung, denn dort wird über Lohnniveau und Lohnstruktur entschieden.

Man muss sich das wiederum ganz konkret vorstellen. Nehmen wir unser Beispiel: Im Herbst des Jahres wird eine Anpassung des Mindestlohns um vier Prozent beschlossen, und wenige Wochen später beginnen in einer wichtigen Industriebranche und Tarifregion die eigentlichen Tarifverhandlungen, dicht gefolgt von anderen Branchen und anderen Regionen. Es ist kaum vorstellbar, dass eine Einigung unter vier Prozent landen würde, denn dann hätten die Tarifparteien nicht mehr zu bieten als die Politik selbst. Für Gewerkschaftsmitglieder wäre dies in aller Regel unzumutbar, und die Arbeitgeber würden dies wissen und von vornherein entsprechend höhere Abschlüsse als unvermeidbar einkalkulieren. Ein Tarifabschluss über vier Prozent wird aber zu politischem Druck führen, in der nächsten Anpassung des Mindestlohns die Schere zu schließen, die sich zwischen Tarifniveau und Mindestlohn kurzfristig aufgetan hat und auf Dauer zementiert zu werden droht. Der Druck wird enorm sein:

Es wird heißen, dass die untersten Einkommensbezieher nicht abgehängt werden dürfen – das gleiche Argument, das heute überhaupt erst für die Einführung des Mindestlohns Pate steht.

Kurzum: Es besteht die latente Neigung von Systemen der Tarifautonomie mit gesetzlichem Mindestlohn, sich in eine Lohnspirale nach oben zu treiben. Dies ist durchaus folgerichtig, weil zwei Entscheidungsebenen aufeinander gesattelt werden: die der Politik und die der Tarifpartner. Und auf beiden Ebenen herrscht Erfolgsdruck: bei der Politik gegenüber den Wählern und bei den Gewerkschaften gegenüber den Mitgliedern. Es besteht die akute Gefahr, dass dies auf Dauer im Ergebnis zu einem überhöhten Lohnniveau führt, und damit zu weniger Beschäftigung und mehr Arbeitslosigkeit, und zwar nicht nur im Niedriglohnbereich, sondern auf allen Lohn- und Qualifikationsstufen.

Genau an dieser Stelle lässt sich der wesentliche Unterschied ausmachen zwischen Deutschland und Ländern wie Großbritannien und den Vereinigten Staaten. Dort hat der geringe Organisationsgrad von Arbeitnehmern und Arbeitgebern dafür gesorgt, dass es Flächentarifverträge praktisch nicht mehr gibt bzw. nie wirklich gab. Dort wirkt der gesetzliche Mindestlohn tatsächlich allein als eine Art unterer Lohnplafond der Marktwirtschaft, dessen Nutzen oder Schaden sich allein an der Entwicklung des Arbeitsmarkts im Niedriglohnbereich ermessen lässt. Anders in Deutschland: Hier würde der gesetzliche Mindestlohn ein tarifpolitisches Datum setzen, mit weitreichenden gesamtwirtschaftlichen Folgen und Beschäftigungswirkungen.

Diese Gefahr ließe sich nur dadurch ausschalten, dass eine der beiden Ebenen – die Politik oder die Tarifpartner – in ihrer Entscheidung systematisch eingeschränkt wird. In Frage kommt dafür in einer Welt der Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie eigentlich nur die Politik. Ihr müsste aufgetragen werden, die Anpassung des Mindestlohns – wie etwa bei der Beamtenbesoldung – ausschließlich im nachhinein an die vorangegangene Lohnentwicklung anzubinden und niemals davon abzuweichen, weder im vor- noch im nachhinein. Es bliebe dann zwangsläufig eine feste Relation von Mindest- zu Tariflohn gewahrt. Der gesetzliche Mindestlohn wäre „tarifindexiert“.

Es ist allerdings fraglich, ob dies in einer Demokratie in der Praxis gelingen kann. Die Politik würde sich gewiss das Mindestlohn-Spielfeld für populistische Debatten nicht sperren lassen. Gelänge es wider Erwarten doch, so wäre die Folge allerdings ein enormer Machtzuwachs für die Tarifpartner. Ihnen würde für alle Beschäftigten der Wirtschaft ein Verhandlungsmandat erteilt – und nicht nur für ihre Mitglieder; denn der Staat hätte keinen Spielraum der Anpassung mehr. Unter Maßgabe der Tarifindexierung würde eine neue Form der Allgemeinverbindlichkeit entstehen. Es wäre ökonomisch das Ende der Außenseiterkonkurrenz und rechtlich ein klarer Bruch der negativen Koalitionsfreiheit des Artikel 9 unseres Grundgesetzes.

Tatsächlich zeigt sich hier, dass es sehr schwierig ist, unterschiedliche Ordnungsprinzipien am Arbeitsmarkt einfach miteinander zu kombinieren. Die Gesellschaft steht vor einer grundlegenden Wahl zwischen einer Welt mit Flächentarifverträgen, aber ohne gesetzlichen Mindestlohn, und einer Welt ohne Flächentarifverträge, aber mit gesetzlichem Mindestlohn. Die erste ist die deutsche Welt seit Verabschiedung des Tarifvertragsgesetzes von 1949. Das zweite ist die anglo-amerikanische Welt, mit langer Tradition in den Vereinigten Staaten und noch relativ kurzer Geschichte im Vereinigten Königreich von Margret Thatcher und Tony Blair.

Was dazwischen liegen könnte, erinnert in fataler Weise an einen früheren Abschnitt der deutschen Wirtschaftsgeschichte: die Weimarer Republik. Damals war es die Möglichkeit der Zwangsschlichtung, die den Staat in eine schwere politische Verantwortung für den Arbeitsmarkt trieb und die Lohnfindung massiv politisierte. Ergebnis war, dass der Druck auf die Tarifparteien zur Einigung drastisch abnahm und der Staat immer wieder in die Pflicht genommen wurde zu schlichten. Anschließend wurde er dann für das Ergebnis öffentlich beschimpft, und zwar häufig von beiden Tarifparteien. Das Ergebnis war die völlige Diskreditierung der Staatsmacht in der Öffentlichkeit und das Zerbröseln eines ohnehin brüchigen sozialen Konsenses.

Genau daraus haben die Väter der (positiven und negativen) Koalitionsfreiheit des Grundgesetzes gelernt. Sie haben den Staat herausgenommen aus der Verantwortung für die Tariflöhne, genau so wie aus der Verantwortung für die Geldpolitik. Es war ein Schritt, der auf die besondere deutsche Situation zugeschnitten war – in einem Land, dessen politische Verantwortungsträger in besonderen makroökonomi-

schen Schieflagen versagt hatten, wie die Erfahrungen der Hyperinflation 1922/3 und der Weltwirtschaftskrise 1930/2 belegen. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns würde diesen Staat, wenn auch indirekt, wieder hineinführen in die tarifpolitische Verantwortung – mit unabsehbaren Folgen. Darüber muss politisch sehr ernsthaft nachgedacht werden.

3 Sittenkonforme Mindestlöhne

Merkwürdig ist bei alledem, dass ein gesetzlicher Mindestlohn überhaupt nicht nötig ist, um ein Fallen der Löhne für einfache Tätigkeiten ins Bodenlose zu verhindern. Längst gibt es nämlich eine Rechtsprechung zu § 138 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB), der sittenwidrige Löhne verbietet und für nichtig erklärt. An deren Stelle tritt nach § 612 Abs. 2 BGB eine „übliche Vergütung“, und die darf laut Rechtsprechung nicht mehr als ein Drittel unter der orts- bzw. branchenüblichen Entgelthöhe liegen. De facto ist die Außenseiterkonkurrenz am Arbeitsmarkt also heute schon beschränkt auf eine Marge von einem Drittel des üblichen Lohnes.

Eigentlich gibt es also schon Mindestlöhne. Es sind aber keine politisch festgelegten, sondern juristisch abgeleitete Mindestlöhne. Und es sind solche, die sich ökonomisch staffeln nach der jeweiligen Situation am lokalen Arbeitsmarkt. Dort, wo die orts- oder branchenüblichen Tarife niedrig sind, fällt auch der Mindestlohn niedrig aus. Diese Differenzierung ist auch sinnvoll, wird doch gerade durch sie eine übermäßige Zerstörung von niedrig entlohnter Beschäftigung in strukturschwachen Regionen vermieden. Das juristische Kriterium der Sittenkonformität des Mindestlohns hat also durchaus einen Kern wirtschaftlicher und sozialer Vernunft.

Es fehlt, wenn überhaupt, nur an der nötigen Transparenz. Politisch sollte es deshalb genügen, die lokalen Untergrenzen des sittenkonformen Lohnes statistisch zu erheben und zu veröffentlichen. Dies würde für Klarheit sorgen. Und es würde ggf. den betroffenen Arbeitnehmern ersparen, mit hohen persönlichen Risiken Prozesse führen zu müssen. Weitere Eingriffe des Staates brauchen wir in Deutschland nicht. Im Gegenteil, sie würden nur das Fundament der sozialen Marktwirtschaft unterhöhlen und den Ungeist von Weimar wieder zum Leben erwecken.